



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 10.6.2011
KOM(2011) 344 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN
OM SUBSIDIARITET OCH PROPORTIONALITET
(18:e rapporten om bättre lagstiftning, avseende 2010)

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

OM SUBSIDIARITET OCH PROPORTIONALITET

(18:e rapporten om bättre lagstiftning, avseende 2010)

1. INLEDNING

Denna rapport är den artonde rapporten om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s lagstiftningsarbete. Enligt det protokoll till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) som berör dessa principer (protokoll nr 2, nedan kallat *protokollet*) ska kommissionen varje år lägga fram en rapport för Europeiska rådet, Europaparlamentet, rådet och de nationella parlamenten¹.

I rapporten redogörs det för hur principerna har tillämpats av olika institutioner (kommissionen, Europaparlamentet, rådet och Regionkommittén), och det tas också upp ett antal ärenden där iakttagandet av subsidiaritetsprincipen har ifrågasatts. Dessutom diskuteras tillämpningen av det system för de nationella parlamentens kontroll av subsidiariteten som har införts genom Lissabonfördraget².

2. SUBSIDIARITETS- OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPERNA

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna fastställs i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen.

Subsidiaritetsprincipen är vägledande för hur medlemsstaternas och EU:s ansvarsområden ska avgränsas och anger *vem som ska agera*. Om unionen har exklusiv behörighet på ett område³ är det helt klart att det är unionen som ska agera. Om unionen och medlemsstaterna har delad behörighet⁴, föreskriver principen att det i första hand är medlemsstaterna som ska agera. Unionen ska bara agera om medlemsstaterna inte kan uppnå målen i tillräcklig utsträckning och om målen, till följd av den föreslagna åtgärdens omfång och effekter, bättre kan uppnås på unionsnivå.

¹ En bredare diskussion om dessa frågor redovisas i kommissionens meddelande om smart lagstiftning (KOM(2010) 543).

² Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009.

³ Enligt artikel 3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt gäller detta tullunionen, konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion, den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta, bevarandet av havets biologiska resurser och den gemensamma handelspolitiken.

⁴ Enligt artikel 4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt gäller detta den inre marknaden, socialpolitik, sammanhållning, jordbruk och fiske, miljö, konsumentskydd, transport, transeuropeiska nät, energipolitik, området med frihet, säkerhet och rättvisa samt vissa folkhälsofrågor.

Proportionalitetsprincipen är vägledande för hur unionen ska utöva såväl sin exklusiva som sin delade behörighet, och anger alltså *vilken typ av EU-åtgärder som ska vidtas och hur de ska utformas*. I fördraget om Europeiska unionen fastställs det att unionens åtgärder till innehåll och form inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Det är alltid den minst restriktiva lösningen som ska väljas.

3. INSTITUTIONERNAS TILLÄMPNING AV PRINCIPERNA

Målet att skapa en s.k. smart lagstiftning¹ bygger på ofta återkommande beslut dels om huruvida man bör föreslå en åtgärd på EU-nivå (subsidiaritet), dels om vilken räckvidd och detaljnivå ett sådant förslag i så fall ska ha (proportionalitet). På vilken nivå åtgärden ska vidtas följer ofta av politikens utformning och av den interinstitutionella lagstiftningsprocessen.

Det är av yttersta vikt att diskussionerna om subsidiaritet och proportionalitet förs på ett sätt som är **begripligt och öppet för insyn**, så att de parter som deltar kan bidra konstruktivt utifrån sina respektive ståndpunkter. Därför bör varje utkast till rättsakt, oavsett varifrån initiativet kommer, åtföljas av ett detaljerat ”formulär” som gör det möjligt för övriga parter att bedöma om förslaget är förenligt med principerna. Enligt protokollet ska formuläret innehålla underlag som gör det möjligt att bedöma förslagets finansiella konsekvenser, vilket finansiellt eller administrativt ansvar för unionen det medför och, om det gäller ett direktiv, dess konsekvenser för de nationella och regionala bestämmelser som medlemsstaterna behöver genomföra. Slutsatserna ska styrkas med kvalitativa och, när så är möjligt, kvantitativa indikatorer.

Det är **svårt att bedöma subsidiariteten** utifrån operativa kriterier. I protokollet i dess ändrade lydelse enligt Lissabonfördraget *nämns därför inte längre tester för bedömning av förenligheten* (t.ex. ”nödvändighetskriteriet” och ”EU-mervärdeskriteriet”). I stället ligger tonvikten idag på procedurfrågor, för att garantera att alla centrala aktörer får möjlighet att göra sig hörda. Kommissionen har emellertid fortsatt att pröva sina initiativ gentemot nödvändighetskriteriet och EU-mervärdeskriteriet såsom en del av sina egna analyser, och rekommenderar övriga aktörer att göra detsamma.

Ett noggrann politisk avvägning även **före själva lagstiftningsprocessen** är viktig för att se till att subsidiaritetsaspekterna beaktas redan då ett lagförslag börjar ta form. När lagstiftningsprocessen väl är fullbordad kan nämligen EU-domstolen uppmanas att yttra sig om huruvida den antagna akten är förenlig med befintlig lagstiftning. Hittills har domstolen emellertid aldrig ogiltigförklarat en bestämmelse för att den skulle strida mot subsidiaritetsprincipen.

3.1. Kommissionen

På grund av sin initiativrätt är kommissionen den institution som bär huvudansvaret för att ställa samman lagförslag. När ny politik utformas är det därför viktigt att kommissionen redan tidigt i processen fattar rätt beslut dels om huruvida det alls är lämpligt att föreslå åtgärder på EU-nivå, dels om vilken form dessa förslag i så fall bör ta.

Kommissionen publicerar s.k. färdplaner (*roadmaps*)⁵ för alla sina mer omfattande initiativ. I dessa färdplaner redogör kommissionen för sina avsikter med initiativen, och motiverar dem även utifrån subsidiaritets- och proportionalitetsaspekterna. Idéerna tas åter upp till analys under samrådet med berörda parter och i samband med konsekvensbedömningen. Det hänvisas till innehållet i formuläret om subsidiaritet såväl i motiveringen som i ingressen till lagförslaget. Förslag som bedöms ha en betydande inverkan åtföljs av en konsekvensbedömning, där analysen av subsidiaritet och proportionalitet är särskilt omfattande, och kvaliteten på denna analys kontrolleras också av konsekvensbedömningsnämnden.

Under 2010 kommenterade **konsekvensbedömningsnämnden** problem och frågor kring subsidiaritet och proportionalitet i fler än hälften av de fall den granskade⁶, och identifierade framför allt tre områden där det finns utrymme för förbättringar.

- Det behövs tydligare **belägg för att initiativen ger ett EU-mervärde**. I samband med initiativet *Utveckling av idrottens europeiska dimension*⁷ var nämnden till exempel bekymrad över det att det fanns ett begränsat sådant belägg när det gällde det program man ville finansiera. Nämnden ifrågasatte också mervärdet av ett EU-initiativ om produktmärkning för jordbruksprodukter från bergsområden (som ursprungligen ingick i förslaget om *kvalitetsordningar för jordbruksprodukter*⁸). I båda dessa fall har de berörda avdelningarna beslutat att göra en ytterligare analys innan man föreslår åtgärder på EU-nivå.
- Det finns också ett behov av en **noggrann analys av subsidiariteten** innan man tar initiativ som **ökar räckvidden för befintliga EU-åtgärder**. Detta gäller t.ex. en rad initiativ som antogs i kölvattnet av finanskrisen, bl.a. ändringar i direktiven om insättningsgarantisystem⁹ och om ersättning till investerare¹⁰, ett initiativ som gäller blankning och creditswappar¹¹ samt vitboken om försäkringsgarantisystem¹².
- Nämnden har också vid flera tillfällen ifrågasatt vad som är den **lämpligaste graden av harmonisering**, med tanke på de olika situationer som råder i olika länder. Detta gällde t.ex. ändringen av förordningen om domar på privaträttens område¹³ samt den föreslagna förordningen om förmögenhetsrättsliga verkningar av registrerade partnerskap¹⁴.

⁵ Dessa färdplaner finns tillgängliga på kommissionens webbplats för konsekvensbedömningar: http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

⁶ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_126_en.pdf.

⁷ KOM(2011) 12: för tillgång till konsekvensbedömningar och konsekvensbedömningsnämndens yttranden hänvisas i detta fall och hädanefter till kommissionens särskilda webbplats för konsekvensbedömningar: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2011_en.htm.

⁸ KOM(2010) 733.

⁹ KOM(2010) 368.

¹⁰ KOM(2010) 371.

¹¹ KOM(2010) 482.

¹² KOM(2010) 370.

¹³ KOM(2010) 748 (omarbetning).

¹⁴ KOM(2011) 127.

3.2. Nationella parlament

Det system för kontroll av subsidiariteten som införts genom Lissabonfördraget innebär att de nationella parlamenten får ett ökat inflytande i och med att de kan lämna synpunkter om huruvida ett utkast till lagstiftning är att anse som förenligt med subsidiaritetsprincipen. Beroende på i hur många motiverade yttranden det framhålls att den föreslagna lagstiftningen står i strid med subsidiaritetsprincipen finns det två skilda förfaranden enligt fördraget: s.k. ”gult kort” eller ”orange kort”¹⁵. Båda förfarandena innebär en omprövning av utkastet till lagstiftningsakt, vilket kan leda till att lagförslaget ändras eller dras tillbaka.

Sedan 2006 har kommissionen som ett led i den politiska dialogen¹⁶ översänt alla nya förslag till medlemsstaternas parlament, och även besvarat deras yttranden¹⁷. Sedan den 1 december 2009 har detta samarbete fortsatt att bedrivas parallellt med systemet för kontroll av subsidiariteten. Vid utgången av 2010 hade kommissionen sammanlagt sänt ut 82 utkast till lagstiftning som omfattas av protokollet och tagit emot 211 yttranden. Även om flertalet av yttrandena främst handlade om sakinnehållet i förslagen innehöll 34 yttranden kritiska synpunkter i fråga om subsidiariteten. För fem av lagförslagen tog kommissionen emot mer än ett motiverat yttrande¹⁸, men samtliga de aktuella fallen låg långt under gränsen för ett s.k. gult kort.

I några av svaren från de nationella parlamenten framhölls att kommissionen i vissa fall antingen underlåtit att motivera att dess förslag är förenliga med subsidiaritetsprincipen eller lagt fram bristfälliga sådana motiveringar. Detta tycks i synnerhet har gällt förslag till mindre ändringar av befintlig lagstiftning. Kommissionen kommer att lägga sig vinn om att alltid redovisa ett fullgott underlag i fråga om subsidiariteten i alla motiveringar till lagförslag, i vissa fall genom att återge och bekräfta den analys av subsidiariteten som redovisats i ett tidigare skede.

3.3. Europaparlamentet och rådet

Den lagstiftande myndigheten, dvs. Europaparlamentet och rådet, träder in i den sista etappen av förberedelsearbetet inför en rättsakt. Deras roll är att bekräfta att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, och de måste också ge en relevant motivering om de ändringar de inför leder till att räckvidden för unionens åtgärd förändras¹⁹.

I rådet är det Ständiga representanternas kommitté (Coreper) som ansvarar för att principerna iakttas²⁰, medan det i Europaparlamentet är de utskott som är ansvariga för respektive lagstiftningsärende som ansvarar för kontrollen, i samarbete med utskottet för rättsliga frågor.

¹⁵ Se även artikel 7 i protokollet.

¹⁶ KOM(2006) 211. Se även kommissionens rapport från 2010 om förbindelserna med de nationella parlamenten.

¹⁷ Se även http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm.

¹⁸ Närmare uppgifter finns tillgängliga via IPEX (en särskild webbplats för kontakterna mellan parlamenten): <http://www.ipex.eu/ipex/>.

¹⁹ Se det interinstitutionella avtalet om subsidiaritetsprincipen, EGT C 329, 6.12.1993, s. 132.

²⁰ Rådets beslut 2009/937/EU, EUT L 325, 11.12.2009. s. 35.

Rådet och parlamentet har båda inrättat sina egna förfaranden för att kontrollera subsidiariteten. Parlamentet har ändrat sin arbetsordning för att se till att de motiverade yttrandena från de nationella parlamenten beaktas när man håller sina egna diskussioner²¹. och rådet har infört rutiner som garanterar att de nationella parlamenten blir hörda när det gäller initiativ som kommer från en grupp av medlemsstater²².

3.4. Regionkommittén

Regionkommittén yttrar sig när den rådfrågas eller på eget initiativ. Enligt Lissabonfördraget har Regionkommittén befogenhet att efteråt väcka talan angående giltigheten i lagstiftning som kan stå i strid med subsidiaritetsprincipen, förutsatt att det gäller ett område där det är obligatoriskt att höra kommittén. År 2010 anpassade kommittén sin arbetsordning²³ på så sätt att dess yttranden numera ska innehålla en uttrycklig hänvisning till tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Kommitténs nätverk för övervakning av subsidiaritetsprincipen omfattade i slutet av 2010 sammanlagt 113 regionala partner, och genomförde fem riktade samråd under det året. Man har också inlett arbetet med en första handlingsplan för att identifiera exempel på god tillämpning av subsidiaritetsprincipen i Europas städer och regioner. Kommittén planerar vidare att fortsätta utveckla nätverket för att bättre kunna engagera regionala parlament i arbetet med att kontrollera subsidiaritetsaspekten.

En första subsidiaritetsrapport från Regionkommittén har också offentliggjorts²⁴.

3.5. Domstolen

Europeiska unionens domstol är enligt artikel 263 i EUF-fördraget behörig att granska lagenligheten i EU:s lagstiftningsakter, vilket inkluderar respekten för subsidiaritetsprincipen. Enligt protokollet får talan väckas inför domstolen både av Regionkommittén och av medlemsstaterna, de senare antingen på sina egna eller på nationella parlaments vägnar.

Utöver domen om *roamingförordningen*²⁵, som redan tagits upp i rapporten för 2009, finns det inga nya ärenden att behandla.

²¹ Europaparlamentets arbetsordning:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=SV&reference=TOC>

²² Under 2010 gällde detta förslagen till direktiv om rätt till tolkning och översättning i brottmål (2010/0801 [COD]), om en europeisk skyddsorder (2010/0802 [COD]) och om en europeisk utredningsorder (2010/0817 [COD]).

²³ EUT L 6, 9.1.2010, s. 14.

²⁴

http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/SiteCollectionDocuments/annual%20report%202010/Subsidiarity%20Annual%20Report%202010_cdr57_11_sv.pdf.

²⁵ Mål 58/8: Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd mot Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (förordning (EG) nr 717/2007).

4. VIKTIGA ÄRENDEN DÄR IAKTTAGANDET AV SUBSIDIARITETSPRINCIPEN IFRÅGASATTS

I detta avsnitt diskuteras de förslag från kommissionen som väckt mest diskussion om subsidiaritet och proportionalitet vid den lagstiftande myndigheten och hos övriga berörda parter.

4.1. Uppföljning av ärenden som tagits upp i tidigare rapporter

I en del av de ärenden som tagits upp i tidigare rapporter finns det inga väsentliga nya element att rapportera från lagstiftningsprocessen. Detta gäller t.ex. de föreslagna *direktiven om luftfartsskydd*²⁶, *markskydd*²⁷, *likabehandling av personer utanför arbetslivet*²⁸ samt *konsumenträttigheter*²⁹.

I fråga om det förslag om *patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård*³⁰ som nämns i rapporten för 2009 krävdes det långdragna förhandlingar innan man i början av 2011 lyckades nå en överenskommelse vid den andra behandlingen. Den främsta svårigheten under hela detta förfarande var att slå vakt om den känsliga balansen mellan å ena sidan de nationella myndigheternas befogenhet att organisera och finansiera sina sjukvårdssystem och å andra sidan behovet att i lag befästa de patienträttigheter som erkänts av EU-domstolen.

När det gäller det föreslagna *direktiv om barnledighet*³¹ som tas upp i rapporten för 2008 har lagstiftarna ännu inte lyckats göra framsteg mot en överenskommelse. Efter att ha rådfrågat arbetsmarknadens parter på EU-nivå föreslog kommissionen 2008 en förlängning av barnledigheten från 14 till 18 veckor, i princip med full lön. Parlamentets resolution från oktober 2010 gick dock ett steg längre, då man föreslog en fullt betald barnledighet på minst 20 veckor för mödrar (mammaledighet), plus att fäderna dessutom bör ha rätt att ta ut två veckors pappaledighet. Med tanke på subsidiaritetsprincipen röstade dock en stor majoritet av medlemsstaterna för en ”övergångsklausul” som ger de enskilda medlemsstaterna möjlighet att anpassa denna åtgärd till sina egna socialsystem. Vissa delegationer i rådet förespråkade emellertid en mer flexibel lösning, och det framhölls också att det föreslagna systemet framstod som kostsamt med tanke på behovet av åtstramningar. Det belgiska ordförandeskapet skrev till arbetsmarknadens parter och bad dem att ge sin syn på dessa frågor.

²⁶ KOM(2009) 217. För närmare uppgifter om diskussionen mellan institutionerna i detta ärende och de följande hänvisas till databasen PreLex: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>

²⁷ KOM(2006) 232.

²⁸ KOM(2008) 426.

²⁹ KOM(2008) 614.

³⁰ KOM(2008) 414.

³¹ KOM(2008) 637.

4.2. Andra ärenden där subsidiaritetsaspekten har debatterats

Säsongsarbetare

Kommissionen har lagt fram ett förslag till *direktiv om säsongsanställning*³², såsom en del av sitt mer omfattande paket om laglig migration. Detta förslag har orsakat det största antalet motiverade yttranden från de nationella parlamenten hittills³³ – sammanlagt nio kammare uttryckte invändningar när det gällde subsidiariteten³⁴. Många ansåg att detta ämne redan regleras tillräckligt på nationell nivå, och att EU inte i tillräcklig grad kan anpassa sådana bestämmelser till nationella särdrag. Eftersom medlemsstaterna fortfarande avgör hur många tredjelandsmedborgare som släpps in finns det dessutom en risk att förslaget inte kan uppnå sina mål i fråga om hanteringen av flyktingströmmar. Samtidigt avgav nio kammare positiva yttranden³⁵, och angav som skäl att förslaget bidrar till ett enhetligt skydd och gemensamma kriterier för inresa och vistelse i hela EU. De uppskattade också att förslaget ger medlemsstaterna rätt att införa kvoter för inresa.

Vissa av kamrarna ansåg emellertid – oavsett om de ifrågasatt subsidiariteten – att förslaget stod i strid med proportionalitetsprincipen eftersom det kan inverka på medlemsstaternas system för social trygghet. Två kammare³⁶ motsatte sig formellt förslaget på denna grund.

I sina svar³⁷ betonade kommissionen att skapandet av ett ramverk på EU-nivå är nödvändigt för att undvika och förebygga obalanser i migrationsflödena och olagliga inresor, skydda tredjelandsmedborgare som säsongsarbetare samt förhindra social dumpning. Kommissionen betonade också att förslaget innehåller bestämmelser som borde göra det möjligt för medlemsstaterna att anpassa de föreslagna reglerna till särdragen på sina respektive arbetsmarknader.

När Regionkommittén förberedde sitt yttrande tog den hänsyn till de nationella parlamentens synpunkter och argument, men dess slutsats var att förslaget var förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom det förebygger en ”kapplöpning mot botten” mellan medlemsstaterna när det gäller skyddet av säsongsarbetare. Lagstiftarens behandling av förslaget befinner sig fortfarande i ett tidigt skede.

System för garanti av insättningar

I juli 2010 lade kommissionen fram ett förslag till förstärkning av insättningsgarantisystemet inom EU³⁸, på grund av de svagheter som uppdragats i samband med finanskrisen.

³² KOM(2010) 379.

³³ För närmare uppgifter om de nationella parlamentens yttranden i detta ärende och de följande hänvisas till databasen IPEX:

http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210/lang/en

³⁴ Se bilagan för närmare uppgifter.

³⁵ Lettiska *Saeima*, Litauiska *Seimas*, tyska *Bundesrat*, italienska *Senato* och *Camera dei Deputati*, finländska riksdagen, portugisiska *Assembleia* och spanska *Congreso de los Diputados* och *Senado*.

³⁶ Lettiska *Saeima* och litauiska *Seimas*.

³⁷ För närmare uppgifter om kommissionens svar till de nationella parlamenten, se:

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/reasons/reasons_other/npo/index_sv.htm

³⁸ KOM(2010) 368 (omarbetning).

Förslaget ledde till sammanlagt elva reaktioner från de nationella parlamenten. Fem av dessa³⁹ innehöll invändningar som avsåg subsidiaritetsprincipen. Framför allt menade man att det föreslagna direktivet inte utformats med tillräcklig hänsyn till de nationella systemens särdrag, eller att det skulle kunna bidra till en försämring av den befintliga skydds nivån. En annan kontroversiell fråga var det föreslagna systemet för ömsesidig utlåning mellan systemen, som ansågs kunna öka den moraliska risken och fungera som ett negativt incitament för skapandet av ett adekvat skydd på nationell nivå. Å andra sidan ansåg sex parlamentariska kammare⁴⁰ att förslaget var förenligt med subsidiaritetsprincipen, eftersom det skulle hjälpa till att komma till rätta med fragmenteringen av befintliga nationella bestämmelser.

Kommissionen framhöll i sina svar till medlemsstaterna att harmoniseringen också skulle bidra till att främja integrationen av finansmarknaderna. De aktuella systemen, som inte fullt ut garanterar själva insättningarna men som skyddar banker från konkurs genom ömsesidiga garantier, kan fortsätta fylla sin funktion. Kommissionen klargjorde också att faciliteten för ömsesidiga lån endast ska tas till som en sista utväg, ska föregås av kontroller för att utesluta moralisk risk och har till yttersta syfte att undvika att förluster måste täckas av skattebetalarna.

Förslaget diskuteras nu i Europaparlamentet och rådet.

Utdelning av livsmedel till de sämst ställda

År 2008 föreslog kommissionen en översyn av programmet för utdelning av livsmedel till de sämst ställda⁴¹, som har varit i funktion sedan 1987. Europaparlamentet var positivt till kommissionens förslag och föreslog en rad ändringar av huvudsakligen teknisk karaktär. I rådet var det emellertid svårare att göra framsteg, eftersom en blockerande minoritet av medlemsstater framhöll att programmet inte har något att göra med den gemensamma jordbrukspolitiken utan istället borde hänföras till området för social trygghet, vilket är medlemsstaternas behörighet.

För att anpassa förslaget till de mekanismer för genomförandet som införts genom Lissabonfördraget presenterade kommissionen ett ändrat förslag 2010⁴². Flera nationella parlament ansåg dock att förslaget inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen. I linje med de tidigare diskussionerna i rådet hävdade de att målen för åtgärden nu hade mindre att göra med jordbrukspolitiken än med socialpolitik. Vissa av de nationella parlamenten framhöll också att 2010 års förslag inte innehöll något yttrande om subsidiaritet.

I sina svar till medlemsstaternas parlament underströk kommissionen att förslaget har två skilda mål. Även om det stämmer att det åtgärden ska bidra till en tryggad livsmedelsförsörjning enligt målet i fördraget, har det också en viktig roll i arbetet för att utnyttja de offentliga interventionslagren för jordbruksprodukter. Kommissionen påminde också om att det gjordes en noggrann analys av subsidiariteten i samband med konsekvensbedömningen för 2008 års förslag.

³⁹ Se bilagan för närmare uppgifter.

⁴⁰ Portugisiska *Assembleia*, italienska *Camera dei Deputati* och *Senato*, österrikiska *Nationalrat* och *Bundesrat* samt tjeckiska *Senát*.

⁴¹ KOM(2008) 563.

⁴² KOM(2010) 486.

Både Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén ansåg att förslaget kunde godtas. Lagstiftaren håller för närvarande på att behandla förslaget.

Stöd för landsbygdsutveckling genom EJFLU-förordningen samt upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare

Målet med dessa förslag var att anpassa de befogenheter som tilldelas kommissionen enligt förordningarna (EG) nr 1698/2005 och (EG) nr 73/2009 till bestämmelserna i Lissabonfördraget⁴³. Vidare föreslog kommissionen vissa förenklingar av bestämmelserna.

Flera nationella parlament ansåg dock att de argument för att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen som redovisades i motiveringarna var otillräckliga. Några kammare menade också att de nya bestämmelserna om delegerade befogenheter och genomförandebefogenheter i praktiken skulle öka kommissionens inflytande. I sina svar klargjorde kommissionen Lissabonfördragets principer om delegerade befogenheter och genomförandebefogenheter. Kommissionen förklarade också att de nya förslagen främst gällde tekniska anpassningar och förenkling av bestämmelserna, och att det var därför som ingen ny, ingående analys av subsidiaritetsaspekten hade skett.

Under 2011 planerar kommissionen ytterligare en rad rättsakter vars syfte är att anpassa befintliga bestämmelser. För att tillmötesgå de nationella parlamentens önskemål kommer den att lägga sig vinn om att yttrandena om subsidiariteten ska bli utförligare även för dessa akter.

Odling av genetiskt modifierade grödor

Detta paket antogs av kommissionen i juli 2010, och bestod av ett meddelande, en rekommendation och ett förslag till förordning⁴⁴. Det ska ses som ett svar på medlemsstaternas upprepade önskemål att beslut om odling av genetiskt modifierade grödor bör fattas på nationell nivå, medan systemet för godkännande bör ligga kvar på EU-nivå och grundas på hälso- och miljöhänsyn. Vissa delegationer i rådet har välkomnat förslaget, men andra har kritiserat det och skulle i stället föredra en mer centraliserad europeisk lösning, ofta på grund av att det handlar om en politiskt laddad fråga.

Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde

I september 2010 föreslog kommissionen ett direktiv om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde⁴⁵, med syftet att vitalisera järnvägssektorn i Europa. Luxemburgs underhus (*Chambre des Députés*) avgav ett motiverat yttrande, då man ansåg att det generellt sett visserligen finns ett visst utrymme för EU-åtgärder, men att flera av de konkreta bestämmelserna i förslaget strider mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Rådet höll en första policydiskussion i frågan i december 2010, och tog där särskilt upp frågan om subsidiaritet. En medlemsstat manade till försiktighet i fråga om planen på att offentliggöra fleråriga strategier för järnvägsinfrastruktur, eftersom man ansåg att långsiktig planering inom detta område faller inom varje medlemsstats behörighet. I frågan om tillfälligt nedsatta spårtilträdesavgifter för tåg som är utrustade med ETCS (det europeiska

⁴³ KOM(2010) 537 och KOM(2010) 539.

⁴⁴ KOM(2010) 380 och KOM(2010) 375.

⁴⁵ KOM(2010) 475 (omarbetning).

tågkontrollsystemet) betonade flera av delegationerna att de ville behålla rätten att införa nya avgifter eller höja befintliga sådana i syfte att kompensera för det inkomstbortfall som den föreslagna nedsättningen skulle medföra.

För närvarande inväntas Europaparlamentets första behandling av förslaget. Regionkommittén har ännu inte yttrat sig om subsidiariteten, men har understrukt att frågan är av yttersta vikt för lokala och regionala myndigheter⁴⁶.

Passagerares rättigheter vid busstransport

I 2008 års ändringsförslag föreslog kommissionen att förordningen, vars syfte är att garantera tjänstekvaliteten och passagerarnas rättigheter vid busstransport, härnäst skulle tillämpas på all busstrafik, inklusive på stads- och förortsbustrafik och regional busstrafik⁴⁷. Denna önskan delades av Europaparlamentet. Däremot betonade en stor majoritet av medlemsstaternas företrädare i rådet att regional busstrafik och stads- och förortstrafik absolut borde undantas från tillämpningen av förordningen, med hänvisning till subsidiaritetsprincipen. I den slutliga överenskommelsen, vilken nåddes efter förlikning i november 2010, godtog Europaparlamentet till sist att förordningen generellt bara skulle tillämpas på busstrafik på sträckor som överstiger 250 kilometer. I gengäld gick rådet med på att vissa av dess bestämmelser skulle gälla all busstrafik.

Åtgärder för att garantera försörjningstryggheten för gas

Som en reaktion på den rysk-ukrainska gaskrisen i januari 2009 föreslog kommissionen⁴⁸ en revidering av de befintliga bestämmelserna om trygg naturgasförsörjning, framför allt i syfte att stärka de förebyggande åtgärderna och de åtgärder som ska vidtas vid vissa typer av avbrott i försörjningen. Rådet välkomnade i princip förslaget, även om flera av delegationerna bad om ytterligare klargöranden i fråga om marknadsaktörernas, medlemsstaternas och kommissionens respektive roller och ansvar. Rådet betonade också att det bör vara upp till varje medlemsstat att avgöra vilka prioriterade kunder som ska få leveranser först i bristsituationer. Dessa invändningar godtogs så småningom, och justeringar fördes in i förslaget vid överenskommelsen efter den första behandlingen.

5. SLUTSATSER

Begreppen subsidiaritet och proportionalitet intar en central roll när EU-institutionerna utformar ny politik och nya åtgärder. Det system för de nationella parlamentens kontroll av subsidiariteten som införts genom Lissabonfördraget har förbättrat insynen i processen och lett till än mer fruktbara och konstruktiva diskussioner.

Det faktum att merparten av kommissionens förslag varken har gett upphov till några ifrågasättanden av subsidiariteten från de nationella parlamentens sida eller har lett till några omfattande diskussioner om subsidiaritetaspekten mellan lagstiftarna tyder på att de kontroller av subsidiariteten som sker på ett tidigt förberedelsestadium som regel fungerar bra. I ett fåtal fall har det dock uppstått omfattande debatter mellan Europaparlamentet och rådet om hur subsidiaritetsprincipen ska tolkas. Genom att ta upp de politiska meningsskiljaktigheterna till

⁴⁶ Yttrande COR/2010/297.

⁴⁷ KOM(2008) 817.

⁴⁸ KOM(2009) 363.

djupgående diskussion har man emellertid som regel kunnat hitta en lämplig balans mellan EU:s och medlemsstaternas ansvarsområden.

BILAGA

Förteckning över de kommissionsinitiativ där nationella parlament avgett motiverade yttranden med avseende på subsidiaritetsprincipen

	Initiativ	Nationella parlament/kammare som avgett motiverade ⁴⁹ yttranden
1.	Direktiv om tredjelandsmedborgares inresa för säsongarbete, KOM(2010) 379	<i>Nationalrat och Bundesrat i Österrike</i> <i>Senát och Poslanecká sněmovna i Tjeckien</i> <i>Eerste Kamer och Tweede Kamer i Nederländerna</i> <i>Senat i Polen</i> <i>House of Commons och House of Lords i Förenade kungariket</i>
2.	Direktiv om insättningsgarantisystem, KOM(2010) 368	<i>Bundesrat och Bundestag i Tyskland</i> <i>Sveriges riksdag</i> <i>Danska Folketinget</i> <i>House of Commons i Förenade kungariket</i>
3.	Utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen, KOM(2010) 486	<i>House of Lords i Förenade kungariket</i> <i>Sénat i Frankrike</i> <i>Danska Folketinget</i> <i>Sveriges riksdag</i> <i>Eerste Kamer och Tweede Kamer i Nederländerna</i>
4.	Stöd för landsbygdsutveckling från EJFLU, KOM(2010) 537	<i>Sejm och Senat i Polen</i> <i>Seimas i Litauen</i> <i>Chambre des Députés i Luxemburg</i>
5.	System för direktstöd för jordbrukare, KOM(2010) 539	<i>Sejm och Senat i Polen</i> <i>Seimas i Litauen</i> <i>Chambre des Députés i Luxemburg</i>
6.	System för ersättning till investerare, KOM(2010) 371.	<i>Sveriges riksdag</i> <i>House of Commons i Förenade kungariket</i>
7.	Det europeiska kulturarvsmärket, KOM(2010) 76	<i>Sénat i Frankrike</i>
8.	Förordning om Frontex, KOM(2010) 61	<i>Senat i Polen</i>
9.	Rätt till tolkning och översättning i brottmål, KOM(2010) 82	<i>Bundesrat i Österrike</i>
10.	Import av fiskeriprodukter från Grönland till EU, KOM(2010) 176	<i>Senato della Repubblica i Italien</i>
11.	Program för radiospektrumpolitiken, KOM(2010) 471	<i>Sénat i Frankrike</i>
12.	Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde KOM(2010) 475.	<i>Chambre des Députés i Luxemburg</i>

⁴⁹ Inklusivt fyra yttranden som kom in efter att tidsfristen på åtta veckor löpt ut, eller som antagits på ett sätt som var oförenligt med den berörda kammarens arbetsordning.